



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SF/18459.32762-73

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 656, de 2015, do Senador Eunício Oliveira, que *altera o art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com redução do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 656, de 2015, do Senador Eunício Oliveira, que *altera o art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com redução do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.*

O art. 1º do PLS nº 656, de 2015, altera o art. 1º da Medida Provisória (MPV) nº 2.199-14, de 2001, para prorrogar, de 31 de dezembro de 2018 para 31 de dezembro de 2023, o prazo para protocolo e aprovação de projetos por parte de empresas que objetivem beneficiar-se da redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da



SF/18459.32762-73

exploração. A redução aplica-se às pessoas jurídicas que tenham projetos de instalação, ampliação, modernização ou diversificação considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

O art. 2º do PLS nº 656, de 2015, contém a cláusula de vigência, que se dará a partir da data da publicação da lei.

Na justificação do PLS nº 656, de 2015, argumenta-se que o incentivo fiscal previsto no art. 1º da MPV nº 2.199-14, de 2001, contribuiu para a implantação de diversos empreendimentos nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Esses empreendimentos promoveram a criação de empregos e contribuiriam para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte e Nordeste do País. Porém, a limitação do prazo para requerer o benefício fiscal em 31 de dezembro de 2018 é motivo de apreensão por parte do setor produtivo, que percebe a possibilidade de terem seus projetos inviabilizados, com evidentes prejuízos para as economias das regiões em que atuam a Sudam e a Sudene.

Pondera-se, então, que os projetos de investimentos demandam análises criteriosas e estudos detalhados para determinar sua viabilidade, sendo, portanto, necessário conceder aos empreendedores mais tempo para que possam desenvolver seus projetos sem a preocupação com o fim do prazo para pleitear o benefício.

A proposição foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa. Na CDR, o PLS nº 656, de 2015, obteve parecer favorável à aprovação. Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o *aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.*

O PLS nº 656, de 2015, ao fixar um novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com a redução do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene, é, indiscutivelmente, objeto de análise desta Comissão.

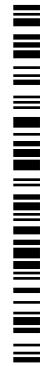
Antes da análise do mérito da proposição, examinamos, por se tratar de matéria terminativa, seus requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

A matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que, de acordo com o inciso IX do art. 21 da Constituição Federal, compete à União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*. Além disso, o art. 48 da Constituição estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União. O assunto não figura entre as competências privativas do Presidente da República previstas nos arts. 61 e 84 da Constituição. Por fim, o PLS nº 656, de 2015, não importa em violação de cláusula pétrea.

A Constituição de 1988 consagrou, no inciso III de seu art. 3º, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Além disso, entre os princípios gerais da atividade econômica indicados no art. 170 da Constituição, está a preocupação com as elevadas disparidades regionais. Já o inciso I do art. 151 admite o uso de incentivos fiscais para promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País. Não resta, assim, nenhuma dúvida de que a Constituição Federal registra o firme desejo de promover a redução das desigualdades regionais que marcam a formação econômica do Brasil, admitindo para isso políticas que se coadunam com esse objetivo.

O PLS nº 656, de 2015, não fere a ordem jurídica vigente, inova o ordenamento jurídico, tem poder coercitivo e está em conformidade com as regras regimentais do Senado Federal. Portanto, não apresenta vícios de juridicidade ou problemas de regimentalidade.

A proposição está redigida em conformidade com a técnica legislativa de que tratam a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e a Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Portanto, não há ressalvas quanto à técnica legislativa usada no PLS nº 656, de 2015.



SF/18459.32762-73

Quanto à adequação orçamentária e financeira, a proposição em análise fixa novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com redução do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE.

De acordo com o artigo 14 da LRF, a renúncia fiscal deverá estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

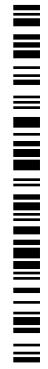
Além disso, para que se enquadre nos termos da LRF, deverá ser atendida pelo menos uma das seguintes condições:

- I. Demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), no momento das previsões de receita, sendo com ela compatível, e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- II. Compensação, indicando quais medidas serão adotadas nesse sentido, sendo que, a compensação da renúncia compreende medidas de aumento de receita decorrente da elevação de alíquotas, de ampliação da base de cálculo e de majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o ato de concessão que implique renúncia só entra em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita.

Assim, as renúncias fiscais apenas poderão ocorrer se houver uma compensação do crédito renunciado, ou, então, se for demonstrado que as metas fiscais pretendidas serão alcançadas, ainda que ocorra a renúncia da receita.

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal, reforça a importância das disposições da LRF e da LDO supracitados, ao incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 113, que assim enuncia: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Sobre o tema, também foi incluído o art. 114 no ADCT:



SF/18459.32762-73



SF/18459.32762-73

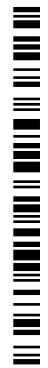
Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

O impacto orçamentário e financeiro desse projeto para 2018 já está contemplado na Lei Orçamentária de 2018 e também na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, já que esse é o último ano de vigência dos referidos benefícios.

O impacto gerado pelo art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14/2001 nas áreas de atuação da SUDAM, no ano de 2018, é de R\$ 2.267.158.875 (dois bilhões, duzentos e sessenta e sete milhões, cento e cinquenta e oito mil e oitocentos e setenta e cinco reais). Nas áreas de atuação da SUDENE, o valor previsto para 2018 é de R\$ 3.394.775.976 (três bilhões, trezentos e noventa e quatro milhões, setecentos e setenta e cinco mil, novecentos e setenta e seis reais). Esses valores constam do Demonstrativo dos Gastos Tributáriosⁱ da Receita Federal, no Quadro XIII, itens 45 e 51 respectivamente.

Emenda apresentada na CAE e acatada nesse Parecer propõe alteração no art. 3º da Medida Provisória nº 2.199-14/2001. Essa alteração também acarretará impactos orçamentários e financeiros que devem ser considerados. Nas áreas de atuação da SUDAM, conforme item 48 do Quadro XIII, o impacto previsto para 2018 é de R\$ 64.989.386 (sessenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e nove mil, trezentos e oitenta e seis reais). Nas áreas de atuação da SUDENE, conforme item 54 do Quadro XIII, o valor corresponde a R\$ 68.138.515 (sessenta e oito milhões, cento e trinta e oito mil, quinhentos e quinze reais).

Para os anos de 2019 e 2020, estima-se o impacto similar ao ano de 2018, atualizando-se os valores pelo IPCA previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, em seu Anexo IV – Metas Fiscais, que prevê inflação de 4,2% em 2018 e 2019. Na tabela a seguir, consolida-se o impacto total nos anos de 2018 a 2020.



SF/18459.32762-73

Tabela 1 - Impacto Orçamentário e Financeiro do PLS nº 656, de 2015

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|
| SUDAM (Art. 1º) | 3.394.775.976 | 3.537.356.567 | 3.685.925.543 |
| SUDENE (Art. 1º) | 2.267.158.875 | 2.362.379.548 | 2.461.599.489 |
| SUDAM (Art. 3º) | 64.989.386 | 67.718.940 | 70.563.136 |
| SUDENE (Art. 3º) | 68.138.515 | 71.000.333 | 73.982.347 |
| Total | 5.795.062.752 | 6.038.455.388 | 6.292.070.514 |

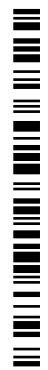
Fonte: Elaboração Própria (conforme dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2018 e Lei de Diretrizes Orçamentárias)

Diante disso, estima-se que o impacto orçamentário ocasionado pelo projeto, a partir da sua vigência em 2018, é de R\$ 5,795 bilhões no primeiro ano, R\$ 6,038 bilhões em 2019, e R\$ 6,292 bilhões em 2020.

Passamos, então, à análise do mérito da proposição, cuja essência é prorrogar, por mais cinco anos, o prazo para a aprovação de projetos beneficiados com a redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

A redução de tributos é um dos principais instrumentos utilizados nas políticas de desenvolvimento regional porque estimula a formação de capital fixo nas regiões cujos indicadores econômicos são inferiores à média do País. Com isso, é possível reverter, ao menos em parte, a tendência natural de concentração da atividade econômica nas regiões onde já há uma infraestrutura econômica desenvolvida. Nessas regiões, as empresas detêm uma série de vantagens, seja porque estão próximas de seus fornecedores e de seu mercado consumidor, seja porque contam com mão de obra qualificada e com melhores recursos para escoar a produção.

Os incentivos fiscais seguramente contribuíram para a redução das desigualdades regionais no Brasil ao longo das últimas décadas. Em particular, os incentivos concedidos às empresas instaladas nas regiões em que atuam a Sudam e a Sudene concorreram para que os diferenciais de renda entre essas regiões e o restante do País ficassem um pouco menores. Mesmo nos momentos em que não foi possível reduzir as desigualdades, essas Superintendências contribuíram para evitar o aprofundamento do fosso econômico e social que separa as regiões Norte e Nordeste das regiões mais desenvolvidas do Brasil.



SF/18459.32762-73

Apesar dos esforços empreendidos ao longo das últimas décadas, os indicadores econômicos e sociais das regiões Norte e Nordeste ainda são inferiores aos do restante do País. Há uma enorme quantidade de dados capazes de amparar essa afirmação, mas basta dizer que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PIB *per capita* da região Nordeste corresponde a menos da metade da média nacional. No caso da região Norte, o PIB *per capita* alcança apenas 65% do PIB *per capita* do Brasil.

Esses indicadores mostram que ainda não é possível prescindir, neste momento, dos incentivos fiscais usados para a atração e a fixação de investimentos nas regiões Norte e Nordeste. A perspectiva de extinção desses incentivos tenderia a inibir novos investimentos e a motivar a migração de empresas já instaladas nessas regiões para as regiões mais desenvolvidas do País. A insegurança jurídica decorrente dessa incerteza pode ser revertida com a ampliação do prazo para a aprovação de projetos beneficiados com a redução do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

Naturalmente, os incentivos concedidos pressupõem algum nível de renúncia fiscal. De acordo com o Demonstrativo dos Gastos Tributários publicado pela Receita Federal do Brasil, as desonerações do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas relativas à Sudam e à Sudene estimadas para 2017 alcançam, respectivamente, R\$ 2,3 bilhões e R\$ 3,3 bilhões. O mesmo documento indica que, em conjunto, essas desonerações representam menos de 2% do total dos gastos tributários previstos para 2017 no Brasil. Trata-se, a nosso ver, de um percentual reduzido frente a seu impacto na redução das desigualdades regionais no País.

Ao analisar a MPV nº 2.199-14, de 2001, foi possível observar que é importante também aprimorar alguns de seus aspectos, especialmente no que diz respeito aos chamados recursos para reinvestimento.

Esses recursos foram originalmente previstos no art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que facultava às empresas que tivessem empreendimentos em operação na área de atuação da Sudam e da Sudene depositar, para reinvestimento, 40% do valor do imposto de renda devido, acrescido de 50% de recursos próprios. A liberação desses recursos, que deviam ser depositados no Banco da Amazônia S. A. (BASA) e no Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB), respectivamente, era condicionada à aprovação, pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional, dos

respectivos projetos técnico-econômicos de modernização ou complementação de equipamento.

Posteriormente, o inciso I do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, reduziu o percentual do imposto de renda devido para 30% no período entre 1º de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2003. Finalmente, o art. 3º da MPV nº 2.199-14, de 2001, manteve o percentual de 30% e estendeu a fruição desse benefício até 31 de dezembro de 2018 para os empreendimentos dos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional. Esses setores – que envolvem atividades agroindustriais, industriais, de turismo e de infraestrutura, por exemplo – foram definidos no Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002, no caso da Sudam, e no Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002, no caso da Sudene.

Assim observamos, em primeiro lugar, que para manter a compatibilidade do art. 3º da MPV nº 2.199-14, de 2001, com seu art. 1º, é preciso estender, também no caso dos recursos para reinvestimento, o prazo original de 31 de dezembro de 2018 para 31 de dezembro de 2023, nos moldes do que foi feito pelo art. 69 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012.

Independentemente dessa extensão de prazo, sabe-se que uma parte dos recursos para reinvestimento não tem sido utilizada pelas empresas. Estima-se que, no final de 2016, o saldo de recursos para reinvestimento decorrente desses depósitos no BASA e no BNB havia alcançado um total de R\$ 650 milhões.

No caso dos recursos que permanecerem sem uso por mais de cinco anos até o final de 2018, estamos definindo que a parcela decorrente da renúncia fiscal do imposto de renda seja revertida em favor da União. Com isso, pretende-se contribuir para o processo de ajuste fiscal pelo qual o País está passando.

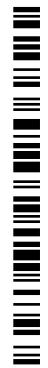
No caso dos recursos cujos depósitos ainda não completaram cinco anos, estamos propondo uma espécie de flexibilização de seu uso. As condições atuais da economia brasileira têm restringido o acesso das empresas das regiões Norte e Nordeste a recursos para capital de giro. Há, assim, uma contradição: embora haja um grande montante para reinvestimento no BASA e no BNB, as empresas têm enfrentado uma enorme dificuldade para obtenção de capital de giro.



SF/18459.32762-73

Além disso, é importante mencionar que as regiões Norte e Nordeste têm apresentado taxas de desemprego acima da média nacional que apresentaram trajetória ascendente durante o ano de 2016.

Diante desse quadro, parece oportuno propor uma emenda ao PLS nº 656, de 2015, para que as empresas possam pleitear até 50% dos recursos depositados no BNB ou BASA para capital de giro, desde que o percentual restante seja destinado à aquisição de máquinas e equipamentos novos a serem usados no processo produtivo. Assim, ao destinarmos no mínimo 50% desses recursos para a renovação do parque fabril, estamos contribuindo para que as regiões Norte e Nordeste possam elevar seus níveis de produtividade, ao mesmo tempo que se oferece um fôlego financeiro que serão importantes para impulsionar a recuperação econômica e os empregos nas regiões menos desenvolvidas.



SF/18459.32762-73

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 656, de 2015, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação à ementa do PLS nº 656, de 2015:

Altera os arts. 1º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e o art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, para dispor sobre os depósitos para reinvestimento efetuados pelas empresas em operação nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do PLS nº 656, de 2015:

Art. 1º Os arts. 1º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2023 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração.

.....” (NR)

“**Art. 3º** Sem prejuízo das demais normas em vigor sobre a matéria, fica mantido, até 31 de dezembro de 2023, o percentual de 30% (trinta por cento) previsto no inciso I do art. 2º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para aqueles empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional.” (NR)

EMENDA N° – CAE

Acrescente-se o seguinte art. 2º ao PLS nº 656, de 2015, renumerando-se o atual art. 2º para 3º:

Art. 2º O art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 19.**

.....

§ 4º Para os empreendimentos que tenham depósitos efetuados há mais de cinco anos e que não tenham apresentado projeto à Sudam ou à Sudene até 31 de dezembro de 2018, os recursos a título de Reinvestimento do Imposto de Renda, excluindo-se a parcela de recursos próprios, serão revertidos em favor da União.

§ 5º As empresas com projetos de Reinvestimento do Imposto de Renda aprovados pela Sudam ou pela Sudene poderão pleitear até 50% (cinquenta por cento) dos valores depositados para investimentos em capital de giro, desde que o percentual restante seja destinado à aquisição de

SF/18459.322762-73

máquinas e equipamentos novos que façam parte do processo produtivo.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

ⁱ <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf> <Acesso em 26/03/2018>



SF/18459.32762-73